

## UCHWAŁA Nr II-00313-78/20

### Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Białymstoku z dnia 29 października 2020 r.

**w sprawie wyrażenia opinii o możliwości wykupu przez Miasto Siemiatycze obligacji o łącznej wartości nominalnej 2.400.000 zł emitowanych w 2020 roku w celu sfinansowania deficytu budżetu, w związku z realizacją zadań inwestycyjnych oraz spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji obligacji**

Na podstawie art. 13 pkt 1 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.) oraz zarządzenia Nr 1/14 z dnia 1 kwietnia 2014 r. Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących działających w siedzibie RIO w Białymstoku i Zespołach Zamiejscowych w Łomży i Suwałkach

#### Skład Orzekający w osobach:

Paweł Gałko - przewodniczący  
Katarzyna Gawrońska - członek  
Marcin Tyniewicki - członek

#### **opiniuje pozytywnie**

możliwość wykupu przez Miasto Siemiatycze obligacji o łącznej wartości nominalnej 2.400.000 zł emitowanych w 2020 roku w celu sfinansowania deficytu budżetu, w związku z realizacją zadań inwestycyjnych oraz spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji obligacji, **wnosząc zastrzeżenia zawarte w poniższym uzasadnieniu.**

#### **Uzasadnienie**

Burmistrz Siemiatycz pismem Nr FB.3060.1.2020 z dnia 12 października 2020 r. (data wpływu do RIO: 14.10.2020 r.) wystąpił z wnioskiem do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku o wydanie opinii o możliwości wykupu obligacji, które zostały zaplanowane do emisji na podstawie uchwały Nr XX/139/20 Rady Miasta Siemiatycze z dnia 7 października 2020 r. w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu.

Z postanowień przywołanej uchwały Nr XX/139/20 Rady Miasta Siemiatycze z dnia 7 października 2020 r. wynika, że Miasto Siemiatycze zamierza wyemitować w seriach w roku 2020 obligacje o łącznej wartości nominalnej 2.400.000 zł celem pozyskania środków pieniężnych na pokrycie planowanego deficytu budżetu, w związku z realizacją zadań inwestycyjnych oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji obligacji (§2 uchwały). Emisja obligacji ma być przeprowadzona w seriach A20 – L20, natomiast wykup obligacji według wartości nominalnej, finansowany z dochodów własnych budżetu Gminy ma następować w latach 2024-2035 (§3 oraz §4 uchwały). W §7 tej uchwały Burmistrz Siemiatycz został upoważniony m.in. do dokonywania wszelkich czynności związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem emisji obligacji.

Z uchwały budżetowej Miasta Siemiatycze na 2020 rok, z uwzględnieniem zmian dokonanych przez organy gminy i przekazanych do RIO w Białymstoku do dnia wydania niniejszej opinii (w tym zmiany dokonanej uchwałą Nr XX/140/20 Rady Miasta z dnia 7 października 2020 r. w sprawie zmian w budżecie miasta na 2020 r.) wynika, że na 2020 rok zaplanowano deficyt budżetu w wysokości 2.200.000 zł stanowiący różnicę między planowanymi dochodami w łącznej kwocie 94.312.175,47 zł (z tego dochody bieżące 61.295.375,47 zł, dochody majątkowe 33.016.800 zł) a wydatkami w łącznej kwocie 96.512.175,47 zł (z tego wydatki bieżące 59.392.625,47 zł, wydatki majątkowe 37.119.550 zł). Łączna kwota planowanych na 2020 rok przychodów wynosi 3.200.000 zł (przychody zwrotne z tytułu emisji obligacji w kwocie 2.400.000 zł oraz wolne środki w kwocie 800.000 zł<sup>1</sup>), zaś kwota rozchodów wynosi 1.000.000 zł (wykup obligacji).

Z postanowień uchwały budżetowej po zmianach wynika, iż planowany deficyt w wysokości 2.400.000 zł pokryty zostanie przychodami pochodzącymi z emisji papierów wartościowych w kwocie 1.400.000 zł oraz wolnymi środkami w kwocie 800.000 zł.

Powyższe źródła sfinansowania deficytu są zgodne z art. 217 ust. 2 pkt 1 oraz 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.), dalej u.f.p.

W regulacjach zawartych w §7 uchwały Nr XIV/98/19 Rady Miasta Siemiatycze z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie budżetu Miasta Siemiatycze na 2020 rok Rada Miasta ustaliła limity zobowiązań dłużnych zaciąganych w 2020 roku, w tym w kwocie 1400.000 zł na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu (§7 pkt 2) oraz w kwocie 1.000.000 zł na spłatę rat wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek (winno być na wykup wcześniej wyemitowanych papierów wartościowych; §7 pkt 3), zaś na mocy §11 pkt 1 tejże uchwały upoważniła Burmistrza Siemiatycz do zaciągania tych zobowiązań.

Mając na uwadze przywołaną konstrukcję budżetu na 2020 rok należy wskazać, iż planując emisję obligacji będącej przedmiotem niniejszej opinii Burmistrz Siemiatycz działa w granicach upoważnienia organu stanowiącego, ponadto zaciągnięcie tego zobowiązania pozostaje w zgodzie z przepisami art. 89 ust. 1 pkt 2 oraz 3 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 6 oraz art. 91 ust. 1 u.f.p.

Prognozowana sytuacja finansowa Miasta Siemiatycze, w tym w odniesieniu do kształtowania się długu publicznego, została przedstawiona (według stanu na dzień wydania niniejszej opinii) w uchwale Nr XX/141/20 Rady Miasta Siemiatycze z dnia 7 października 2020 r. w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Siemiatycze na lata 2020 – 2023 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań na lata 2020 - 2035. Przyjęte w tej prognozie dla roku 2020 wartości w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów, rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego są zgodne z wartościami wynikającymi z budżetu na ten rok, co odpowiada wymaganiom określonym w art. 229 u.f.p.

Rada Miasta Siemiatycze zamierza spłacać zaciągnięty oraz planowany do zaciągnięcia dług w latach 2020-2035 (kol. 5, 5.1 tabeli WPF), przy czym pozyskanie przychodów z tytułów dłużnych prognozowane jest wyłącznie w 2020 roku na łączną kwotę 2.400.000 zł (kol. 4, 4.1 tabeli WPF; projekcja ta jest zgodna z postanowieniami uchwały Rady Miasta z dnia 7 października 2020 r. w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu).

---

<sup>1</sup> Analiza bilansu z wykonania budżetu Miasta Siemiatycze sporządzonego na dzień 31 grudnia 2019 r. wskazuje, iż Miasto posiada przychody wewnętrzne tytułem wolnych środków w łącznej wysokości 808.697,33 zł.

Według założeń obowiązującej WPF źródłem spłaty długu publicznego począwszy od roku 2021 mają być nadwyżki budżetowe (kol. 3, 3.1, 5, 5.1 tabeli WPF).

Odnosnie do wartości nadwyżek budżetowych, które zaprojektowano od 2021 roku jako jedyne źródło finansowania spłaty długu publicznego Skład Orzekający wskazuje, że założenie takie jest pochodną prognozy wartości dochodów i wydatków, w tym dochodów i wydatków majątkowych (kol. 1, 1.2, 2, 2.2 tabeli WPF). W szczególności w okresie wykupu obligacji, tj. lata 2024 - 2035 wydatki majątkowe oszacowano na poziomie możliwym do sfinansowania z dochodów majątkowych oraz nadwyżek operacyjnych, przy uwzględnieniu konieczności spłaty długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia. Biorąc pod uwagę powyższe Skład Orzekający uznaje za możliwe występowanie nadwyżek budżetowych służących finansowaniu rozchodów tytułem spłaty długu publicznego.

Najwyższa wartość długu publicznego, tj. 17.400.000 zł ma wystąpić na koniec 2020 roku, co stanowi 18,45% planowanych dochodów ogółem (stosunek zadłużenia do planowanych dochodów bieżących wyniesie 28,39%). W kolejnych latach dług ma być sukcesywnie zmniejszany (kol. 6 tabeli WPF). W prognozie finansowej we wszystkich latach zaprojektowano również wydatki na obsługę długu zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia (kol. 2.1.3 tabeli WPF). Łączna kwota wydatków związanych z obsługą zadłużenia w okresie na jaki sporządzono wieloletnią prognozę wynosi 3.865.000 zł.

Z określonych w prognozie wieloletniej wartości, przy uwzględnieniu wartości sprawozdawczych z wykonania budżetów w latach poprzednich (2017-2019), wynika, że w okresie spłaty długu nie zostaną naruszone relacje, o których mowa w art. 243 u.f.p. w zw. z art. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500) i art. 15zob ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19... (Dz. U. z 2020 r. poz. 374, ze zm.), tzn. wskaźniki planowanych w poszczególnych latach spłat zobowiązań (wynikające z relacji po lewej stronie nierówności we wzorze z art. 243 u.f.p.) nie przekroczą wskaźników dopuszczalnych limitów spłat zobowiązań (określonych po prawej stronie nierówności we wzorze).

W planowanym budżecie roku 2020 wskaźnik spłaty rat kapitałowych wraz z odsetkami wynosi 3,43% przy maksymalnym dopuszczalnym wskaźniku obliczonym w oparciu o wykonanie 2019 r. stanowiącym 6,42%.

W latach następnych margines pomiędzy ustaloną, planowaną wartością wskaźnika, a jego dopuszczalnym ustawowo pułapem będzie kształtował się na poziomie od 0,30% (rok 2035) do 3,61% (rok 2023). Skład Orzekający zastrzega, iż różnica ta w okresie 2029 – 2035 jest bardzo mała i oscyluje znacznie poniżej jednego punktu procentowego, co niesie ze sobą realne ryzyko niespełnienia relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p.

Przyjęta w prognozie finansowej przesłanka zachowania omawianych relacji oparta jest – dla dopuszczalnych wskaźników spłat – przede wszystkim na założeniu osiągnięcia w każdym roku tzw. nadwyżek operacyjnych, czyli dodatnich różnic między dochodami i wydatkami bieżącymi (sald operacyjnych spełniających reguły wydatkowe z art. 242 ustawy).

Dane sprawozdawczości budżetowej z poprzednich lat (2014-2019) wskazują, że w każdym roku Miasto Siemiatycze osiągało dodatnie salda operacyjne – były one realizowane odpowiednio: rok 2014 – 609.703 zł; rok 2015 – 1.297.703,80 zł; rok 2016 – 2.157.346,62 zł; rok 2017 – 1.528.158,33 zł; rok 2018 – 1.821.167,26 zł; rok 2019 – 679.309,06 zł.

Projekcja sald operacyjnych w obowiązującej WPF (kol. 7.1) kształtuje się na poziomie od 1.200.000 zł w latach 2026 - 2035 do 2.200.000 zł w roku 2022 (wielkość ta w roku 2020 została zaplanowana w wysokości 1.902.750 zł<sup>2</sup>; w roku 2021: 2.075.000 zł, w latach 2023 – 2025 wartość stała 1.300.000 zł).

Niemniej jednak, zważywszy na istotne zagrożenia jakie dla stabilności gospodarki finansowej Miasta niosą (nierozpoznane w pełni) ekonomiczne następstwa przeciwdziałania COVID-19, bardzo wysoki prognozowany stan zobowiązań dłużnych zaciąganych w związku z realizowanymi zadaniami inwestycyjnymi oraz spłatą wcześniej zaciągniętych zobowiązań (na koniec 2020 roku w wysokości 17.400.000 zł), jak również istotne ryzyko wynikające z odległego okresu prognozowania przyjętego do 2035 roku, Skład Orzekający zastrzega, że w celu zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania, niezbędne jest ciągłe, wnikliwe monitorowanie przez Miasto Siemiatycze założeń określanych w wieloletniej prognozie finansowej pod kątem faktycznej ich realizacji. Podkreślenia wymaga, iż realizacja zaplanowanych kwot nadwyżek operacyjnych będzie uzależniona od zachowania przez organy miasta Siemiatycze konsekwentnej i bardzo rygorystycznej dyscypliny finansowej w perspektywie kolejnych szesnastu lat budżetowych. Niewypracowanie dodatkich sald bieżących co najmniej w wysokościach przyjętych do Prognozy może prowadzić do ograniczenia planowanych na poszczególne lata wydatków majątkowych (inwestycyjnych), a nawet wydłużenia okresu spłaty opiniowanego długu.

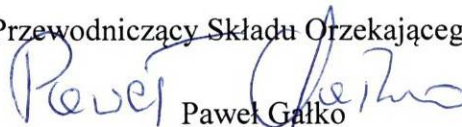
Skład Orzekający wydając pozytywną opinię o możliwości wykupu planowanych obligacji przyjął założenie, że Miasto Siemiatycze zachowa dyscyplinę w wykonywaniu budżetów w poszczególnych latach w stopniu umożliwiającym wypracowanie dopuszczalnych wskaźników spłat zobowiązań na poziomie odpowiednim w stosunku do przyjętych prognoz spłaty długu publicznego. Niewykonanie wartości istotnych z punktu widzenia ustalania dopuszczalnych w poszczególnych latach wskaźników spłaty zobowiązań może w sposób istotny zagrozić prawidłowości uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach.

Mając za podstawę przedstawione dane planistyczne, prognostyczne i sprawozdawcze, Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

## **POUCZENIE**

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale służy prawo wniesienia odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w terminie 14 dni od daty jej otrzymania.

Przewodniczący Składu Orzekającego

  
Paweł Gałko

<sup>2</sup> Zgodnie z danymi zawartymi w sprawozdaniu Rb-NDS za III kwartał 2020 r. wykonanie tzw. nadwyżki operacyjnej według stanu na dzień 30 września wynosiło 1.407.867,93 zł.